

東京女子大学
経済研究
第1号 2013年3月

卒業論文要約

メキシコにおける農地改革と農業問題

ー農民の貧困解決と農業発展の両立のために何ができるかー

工藤 藍子

はじめに

ラテンアメリカはその歴史上、欧米列強による植民地支配の傷が今なお残っている地域である。土地問題は、こうした帝国主義国の政策が残した負の遺産であり、ラティフンディオ (Latifundio) と呼ばれる大土地所有とミニフンディオ (Minifundio) と呼ばれる零細土地所有の二重構造によって、大農場主と零細土地農民の間で格差が生じ、貧困が拡大している。何百年も昔の制度の影響により、現在も多くの人々が苦しみ続けているというこの事実には私はとても衝撃を受けた。

メキシコは1910年に始まるメキシコ革命を通し、ラテンアメリカ史上最も早く、最も強力にその農地・農業に関する改革を行なった国だ。しかし、土地を平等に分配することと、全ての土地で農業生産性を向上させることの両立は難しく、また政府の農業政策の方針の移り変わりにより、現在再び二重構造の問題が発生している。このような現状を知り、私は過去のメキシコ農地改革が当時の農民にどのような影響をもたらしたのか、その改革は農業問題における何を解決しどのような意義を持ったと言えるか、考察したいと考えるに至った。調べてみると、改革にはいくつかの段階があった。本論ではこれら一連の改革に対する評価を行うことで、解決された問題と残された問題を確認し、今後メキシコが取り組むべきことを明らかにしていきたいと思う。

第1章 メキシコ革命に至るまで

古くからトウモロコシや豆の栽培を中心として農耕生活が反映したメキシコは、1521年のスペインの征服により、植民地となった。(旺文社 世界史辞典) 植民地政策の一環として制定された「アシエンダ制」とは、債務奴隷を主な労働力として商品作物を生産する大農場経営のことであるが、この制度において、征服者たちは先住民インディオの所有する土地の略奪を繰り返し、領地を拡大していった。その一方で、土地を奪われた農民は徐々に零細化し、大土地所有者に労働力を提供せざるを得なくなり、そして過酷な条件下での労働を強いられるよう

になった。この制度によって生まれた二極構造は、その後20世紀に至るまでメキシコ経済に影響を与えることとなった。(染田 1999:62)つまり、土地の不平等分配を原因とする富と所得の格差が大きな問題となっていたのである。

1910年11月、フランシスコ・マデロ (Francisco Madero) はメキシコに自由と民主主義を浸透させるべく革命を起こした。彼は「サンルイス綱領」において農地問題に対する見解を述べたが、実際に農地問題の解決のために積極的に行動することはなかった。(国本 1984:112) このマデロにいち早く反旗を翻したのは、インディオ出身の農民であるエミリアーノ・サパタ (Emiliano Zapata) である。サパタは、土地改革の徹底とインディオ共有地の復活を柱とした「アヤラ綱領」を発表し、当時の大統領であるカランサの政策に大きな影響を与えた。

第2章 メキシコ革命に始まる諸政策とその評価

農地改革とは通常、大規模地主に彼らの土地所有権あるいは使用権を、土地をほんの少ししか、または全く持たない耕作者のために再分配させることを指す。(OCDI 開発経済研究会 1997:552) では、その目的とは何であろうか。第1に、土地所有の公正さの達成である。土地の分配にあまりにも格差がある場合には、農村の小作農や農業労働者は自身の経済発展の望みがほとんど持てない。そのため大土地を分割し、公正を達成する必要がある。第2の目的は、農業生産性の向上である。零細農民の多くは自分の土地に対して深い愛着を持っている。農地改革によって個々の農民に土地所有権を保障することで、土地に対する愛着を復活させ、自身の土地に対して労働・投資インセンティブをもたせることが必要とされる。このことが、生産性の向上につながるのである。

1. ベヌスティアーノ・カランサ (Venustiano Carranza) の政権期

メキシコ改革(特にサパタのアヤラ綱領)の影響を強く受けたこの政権期には、1920年に「エヒード法」が発布され、エヒードに関する事項が正式に確定した。すなわち、収用された土地はエヒード(分譲農地のこと。卑属一名への相続を除き、その譲渡・売却や賃貸、担保化は禁止された。)というメキシコの農地改革独特の形態で分割され、農民に分配された。(上谷 1998:148) しかしながら、土地が一般的に良質ではなく、また資本・技術・経営等に係る蓄積がなかったため、農業生産向上へのインセンティブがあっても、運営は困難であった。

2. ラサロ・カルデナス (Lazaro Cardenas) の政権期

農地改革のクライマックスを迎えるこの時代には、それまで改革がなされていなかった商品作物栽培地域にも農地改革が行われ、集団エヒードが創設された。集団エヒードとは、複数のエヒダタリオ(エヒードの土地を受けた農民)が生産

の共同を含む共同経営を行う形態のエヒードである。(石井 2003a: 40) また1936年、エヒード農民を対象とする公的金融機関である国立エヒード信用銀行が創設された。同行は農業経営に財政面では貢献したが、劣悪な土地が分配用として用意されたため、その土地整備のために経営的な問題が残った。

3. アビラ・カマーチョ (Avila Camacho) の政権期

第二次世界大戦を契機に、農業部門に外資獲得のための輸出作物生産という役割が与えられた1940年代、メキシコ革命によって生まれたエヒード制度は徐々に軽視され始め、かわって私有地の形態での小土地所有が政府によって推奨された。この小土地所有は、主として、綿花や飼料などの輸出換金作物を産出する北部を中心に展開され、経営不振に陥った零細農の土地を買い上げたネオ・ラティフンディオと呼ばれる新たな大土地所有形態が誕生した。(上谷 1998: 152) 再び零細農民は酷使されることとなったが、一方で農業部門に対する公共投資の大部分が灌漑事業に向けられたため、国の生産性向上のためには貢献したと言える。

4. ロペス・マテオス (Lopez Mateos) の政権期

分配すべき土地が限界に達していたこの時期、農地改革の質的転換を図る「総合的農業改革」が行われた。これは、融資・価格保証・技術革新をはじめとする農村の経済活動の多様化、灌漑・入植等の諸措置の総合的・計画的適用である。(石井 2003a: 44) また基礎的穀物の公定価格の設定、流通の管理を行う社会主義的性格を持つ「CONASUPO(大衆消費物資供給公社)」が1961年に設立され、経営的システムの構築に貢献した。

5. ルイス・エチェベリーア (Luis Echeverria) の政権期

この時代、ネオラティフンディオと大多数のエヒード農民の間の格差が大きな問題となっていた。そのため、1973年に「農村開発公共投資計画」が開始され、貧困地域農民の雇用機会拡大が図られた。また、農民の生産の限界を打破するには、国家によって付与された資源を十分に活用できるような集団化が必要であるとして、エヒードの集団化を目指した。(畑 1992: 50) 貧困農民の雇用機会は十分には至らず、また集団化も貧困層にとってはあまり機能しなかった。

メキシコ革命を契機とする歴代政権の諸政策に関して、結論は以下の通りである。第1に、農地改革を行ったからと言って、農民が土地を得て自作農になることのみでは農業生産性を拡大させることは不可能だということだ。これは、分配された土地が劣悪な質であったり、与えられた小土地のエヒードを耕作するにしても資金・技術・経営の面からみて効率的な生産は不可能だからである。つまり、農地改革には公正な土地分配のための枠組み作りと、その上で自身の農地に対し

て労働・投資モチベーションを向上させ、かつ資本・経営・技術などの農民サポートにより効率的な農業生産を行うための枠組み作りの2つの役割が求められると言えるであろう。しかし、第2の結論として言えることは、上述の土地の平等分配の達成と農業生産性の向上の両立は困難だということである。大土地所有者から土地を接収し零細農民に分配し平等を達成しようとするれば、その一方で政府による資源・資本・経営・技術などの農民支援が行き届かない。つまり、大土地所有者の資本や経営資源が十分に活用されず、生産性の向上に繋がらない。また、貧農の土地を集積したネオラティフンディオが生産性に貢献する一方で、再び土地を奪われ零細化する貧困農民が増加してしまう。問題が発生しそれを解決しようとする、別のどこかでまた新たな問題が発生する。これではいつまでたってもその悪循環を拭いさることはできない。そこで第3の結論として、農地改革を補完する農業政策の実行の必要性が浮かび上がる。過去の一連の農地改革においては、貧富の格差の原因となっていた大農園の解体とその土地の零細農民への分配が達成され、農業問題の一部が解決された。農地改革が限界に達した今、これら諸課題の解決を目指した総合的な農業政策が必要とされる。つまりは、エチェベリーア政権における、集団化の構想のようなものである。

第3章 新自由主義に基づくポスト農地改革

1980年代中頃からメキシコは他のラテンアメリカ諸国同様、従来の輸入代替工業化政策から新自由主義政策へと開発戦略を転換した。否応なしに急進しているグローバリゼーションとそれを経済学的に説明する新自由主義は、「中心」世界とは対極の立場にある第三世界の農業社会セクターに一方的な変容を迫り、「農地改革」という思想そのものを限りなく形骸化させる役割を果たしている。(上谷 1998:155) そのため、80年代以降の政策は、さらなる土地の分配は行わず、土地分配された後の農業生産性向上のための政府支援とそれに伴う農村貧困問題の解決に重点が置かれている。

1. ロペス・ポルティーヨ (Lopez Portillo) の政権期

人口増加に伴う食糧供給が問題となっていたこの時代、1980年の「SAM(メキシコ食糧計画)」において、零細農民が多数を占める天水農業地域における生産の増大を目指して灌漑技術などの支援が行われた。(石井 1986:2) また、エヒーダが土地と労働力を提供し、私的農業経営者が資金と経営ノウハウを提供して協同で生産にあたるというシステムが作られた。これは、エチェベリーアが構想した集団化の視点をさらに拡大したもの、つまり大土地所有者も巻き込んだシステムであった。

2. ミゲル・デラマドリ (Miguel De la Madrid) の政権期

前政権に引き続き、食糧供給に重きがおかれ、1983年の「PRONAL(国家食糧計画)」により生産面・流通面でのサポート体制が整った。また、1985年の「PRONADRI(農村総合開発計画)」でポルティエヨの生産の協同構想をさらに拡大させ、保健・教育・住居など様々な角度から農村を支援しようとし、長期的な開発のために貢献した。(石井 1986:3)

3. カルロス・サリーナス (Carlos Salinas) の政権期

メキシコにおける新自由主義の潮流を決定的なものにしたのが、1994年1月に発足したNAFTA(北米自由貿易協定)である。安価な外国農産物の流入や、輸入自由化によるトウモロコシ価格の低下で、メキシコの農民は深刻な打撃を受けた。(湯川 2001:3) また、近代的農業経営を行うため、法人に対して大土地所有を認める法律も制定された。このことで、再び大土地所有者と零細土地農民の二重構造の問題が生じることとなった。

以上のようなNAFTA実行においては、農民保護を伴わなければならない。この時期どのような農民保護政策が採られてきたのか、以下にこの時期の3つの政策を述べる。1994年のPROCAMPOでは、作物の品種に関係なく耕作面積に応じた補助金を現金支給することで、零細農民の生活向上を目指した。(田中 2005:71) また、1996年の農村同盟は、4つの目的、すなわち1) 農業生産性の向上、2) 生産者所得水準の向上、3) 貧困撲滅、4) 農産物貿易収支の均衡を達成しようとした。(湯川 2001:4) 2003年、農村のための国民合意がまとめられた。これは、1) 政府はNAFTA締約国との間で即時にトウモロコシ・フリホルの自由化の貿易措置について見直す、2) 農産物の輸入において、国内生産者・国益・食糧安全保障が脅かされることから保護するための恒久的なメカニズムの設置を締約国間で合意すること、3) 農業部門への融資を拡大すること、を目指したものであった。(田中 2005:69)

このように各種農民保護政策が実施されてはいるが、実際はあまり機能していない。政府による融資率の低下など、実行力の乏しさがうかがえる。

第4章 メキシコ農政の今後

今まで述べてきたように、現在のメキシコの貧困農民は効果的な政府のサポート(財政的、経営的な諸支援)を必要としている。金融面の支援、灌漑設備の充実、農業インフラの整備などが、今の農民の生活を支える鍵となる。しかし、それだけでは不十分である。いつまでも政府を頼りながら農業を続けていく方針だと、長期的な視点から見て危うい。なぜなら、前述の通り政府の政策方針はその時期の政治的・経済的・社会的変化によって大きく左右され、不安定なものであるからだ。このような状況の今、より長期的な視点から見た、メキシコ農業が継

続的に発展できるための素地を築く必要があるのではないだろうか。それはつまり、農民らが政府支援に頼らずに、独立して農業経営ができるような土台の形成である。そこで、「農民組織化」構想を提示する。これは、ポルティーヨの「生産の協同」構想とエチェベリーアの「集団化」構想を合わせたものである。「生産の協同」とは、零細なエヒード農民がその土地と労働力を提供し、大土地所有者であるネオラティフンディオが資金と経営ノウハウを提供し、協同で生産を行うというものである。また、「集団化」とは、エヒード農民やネオラティフンディオなどの土地を持つ者がグループを形成し、政府からの資金・技術などの支援をグループで享受することで、規模の経済性による効率的な資源分配を達成しようとするものである。この「生産の協同」構想では、各エヒード農民は、自分の土地の経営権を手放すことなしに、資金や経営ノウハウを取得し効率的な農業生産が行えるのである。エヒード農民・ネオラティフンディオ双方が、集団の利益のために持つものを提供し合い、その運営について協同で考えながら行っていく。そこにさらに「集団化」が加わることにより、そのグループのなかで適正かつ効率的な資源配分が行われる。この2つが組み合わさった農民組織を形成するべき理由は以下の2つである。すなわち、1) 自分たちの力で農業生産を行えるという意識を芽生えさせることができ、2) 将来的に政府支援に頼らなくても持続的に生産可能な農業システムを作ることができるためである。こうすることで、未来の農業開発のために有効的な素地を築けるのではないだろうか。

主要参考文献目録

- 石井章, 2003a, 「メキシコ 農地改革と農業政策の歴史的展開」 中部大学国際関係学部『中部大学国際関係学部紀要』, 30: 33-53
- 石井章, 2003b, 「メキシコのエヒードの制度と実態」 中部大学国際関係学部『中部大学国際関係学部紀要』, 31: 1-16
- 石井章, 2004, 「メキシコ 農業の二重構造と地域差」 中部大学国際関係学部『中部大学国際関係学部紀要』, 33: 51-74
- 上谷博・石黒馨, 1998, 『ラテンアメリカが語る近代～地域知の創造～』 世界思想社
- 旺文社『世界史辞典』
- 大島照明, 1990, 「メキシコ農業の現状と課題」 (社) ラテン・アメリカ協会『ラテンアメリカ時報』, 33(10): 15-25
- 北野収, 2003, 「メキシコの農家直接所得支払制度」 日本国際地域開発学会編集『開発学研究』, 13(3): 42-47
- 国本伊代・畑恵子・細野昭雄, 1984, 『概説メキシコ史』 有斐閣
- 武部昇, 1994, 「メキシコ農業と NAFTA」 国際ビジネス情報『ジェトロセンサー』,

44(527)：48-51

田中高, 2005, 「NAFTA10 年による、メキシコ農業の構造変化について」国際農業交流・食糧支援基金『海外情報分析米州地域食糧農業情報調査分析検討事業実施報告書』

畑恵子, 1992, 「エチエベリア政権下の農地改革」アジア経済研究所『アジア経済』, 33(11)：42-59

湯川攝子, 2001, 「メキシコにおける新自由主義的政策改革と農村貧困層」ラテン・アメリカ政経学会第38回全国大会報告『新自由主義的政策改革と農村貧困層～メキシコを中心として～』

Bonilla, Javier and Gerard Viatte, 1994, 「急速に進むメキシコ農業の大改革」BIAC 日本委員会, 日本経済調査委員会『The OECD observer』, 191：23-31

Todaro, Michael P. and Stephen C. Smith, 1996, *Economic Development Sixth edition*, New Jersey：Prentice Hall Publishing(= 1997, OECDI 開発経済研究会訳『トダロとスミスの開発経済学』国際協力出版会)

(指導教員：古沢希代子)